

# **La relazione tecnico-finanziaria come strumento di qualità della normazione**

**a cura di Susanna Carla Daniele**  
**Settore giuridico-legislativo della Presidenza della Giunta**

## **1. Fonti sulla qualità della normazione nella Regione Toscana**

Nel corso degli ultimi anni sia la dottrina che le strutture tecniche di supporto a livello statale (DAGL) e regionale (gli uffici legislativi della Giunta e del Consiglio Regionale) hanno focalizzato la loro attenzione sulle tecniche che migliorassero la qualità dei testi normativi.

Per quanto riguarda la Toscana, la più rilevante novità è stata l'introduzione nello Statuto dell'obbligatorietà della motivazione delle leggi e dei regolamenti (art. 39, comma 2).

Successivamente, l'obiettivo della Regione Toscana sulla qualità della normazione è stato formalizzato in una serie di disposizioni contenute nella l.r. 22 ottobre 2008 n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), attuativa dello statuto, che rinvia per il dettaglio di alcuni aspetti della disciplina ai Regolamenti interni della Giunta (18 maggio 2009 n. 1) e del Consiglio (27 gennaio 2010 n. 12).

Le successive direttive sulla qualità della normazione sono contenute in decreti del Presidente della Giunta Regionale, in coerenza con la configurazione statutaria del ruolo presidenziale e in analogia a quanto avviene a livello statale, dove le direttive sull'analisi tecnico-normativa, sull'AIR e sull'istruttoria degli atti normativi del governo sono impartite mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla motivazione delle proposte di leggi e regolamenti la norma (art. 9 l.r. 55/2008) era sufficientemente esaustiva e pertanto il d.p.g.r. 171/2009 si è soffermato sugli aspetti redazionali, fornendo le direttive nell'all. E.

La relazione tecnico-finanziaria è inclusa nella documentazione obbligatoria a corredo delle proposte di legge, elencata all'art. 7 della l.r. 55/2008. Parallelamente, a livello statale la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 (Istruttoria degli atti normativi del Governo) menziona la relazione tecnico-finanziaria fra gli allegati obbligatori a pena di non trattazione della proposta in Consiglio dei Ministri.

In Regione Toscana la proposta di legge deve essere corredata da relazione illustrativa delle finalità generali, relazione tecnico-normativa e relazione tecnico-finanziaria a cui si aggiungono la relazione sugli esiti dell'AIR, nei casi in cui sia stata svolta, la scheda di legittimità, la scheda di fattibilità ed eventualmente altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo sulla proposta e le sue finalità.

La collocazione della relazione tecnico finanziaria giustifica un esame della relazione in parola come strumento a supporto della qualità della normazione.

In questa sede la relazione tecnico-finanziaria sarà oggetto di analisi alla luce delle disposizioni vigenti. L'attuale disciplina è contenuta nella decisione della Giunta regionale 17 marzo 2003 n. 24, attuativa della l.r. 6 agosto 2001 n. 36 (Ordinamento contabile della regione Toscana).

## **2. La relazione tecnico finanziaria**

E' un documento redatto dai settori delle DG che presentano le proposte di legge, insieme agli altri allegati obbligatori sopra elencati.

La relazione finanziaria viene controllata dalla Direzione Generale Finanze e Bilancio  
Il Tit. III della l.r. 36/2001 agli articoli 10, 11, 12 reca disposizioni relative alla legislazione regionale con effetti finanziari.

L'art. 10 elenca le tipologie di leggi di spesa. Si tratta sostanzialmente di quattro categorie:

- leggi che rinviando a piani o programmi la quantificazione delle risorse da destinare a un certo intervento. La proposta di legge ha per oggetto la regolazione di una materia; la determinazione quantitativa degli interventi che da essa scaturiscono è affidata a piani e programmi (art. 10 l.r. 49/99). In questo caso non sussiste l'obbligo della predisposizione della relazione tecnico finanziaria (lett. a) perché la copertura finanziaria è predeterminata ed il rinvio al piano contiene il presupposto della coerenza con gli stanziamenti di bilancio.
- leggi che determinano direttamente l'ammontare della spesa da destinare a un certo intervento; la scelta politica del legislatore in questo caso risiede sia nella scelta della disciplina del settore che nel quantum da destinare all'intervento (lett. b).
- leggi che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi di un diritto a prestazioni finanziarie o l'introduzione di automatismi di spesa. Sono gli stessi automatismi messi in atto dalle disposizioni della legge a indurre la spesa (lett. c). A differenza che nelle leggi rientranti nella tipologia della lett. b), l'oggetto della scelta politica del legislatore sono i meccanismi che producono l'automatismo, non il quantum da destinare all'intervento.
- leggi che variano il gettito delle entrate, sia in aumento che in diminuzione. Dal punto di vista finanziario la relazione tecnico-finanziaria è utile al fine di dare copertura alle eventuali riduzioni del gettito.

### 3. Contenuto e forma della relazione

Il documento deve contenere una valutazione sull'attendibilità delle quantificazioni delle grandezze finanziarie, esplicitare le metodologie seguite e gli elementi di calcolo impiegati.

La relazione deve contenere quindi l'indicazione dei **dati** sulla base dei quali sono stati quantificati gli oneri finanziari, delle **fonti**, ovvero la provenienza dei dati utilizzati, dei **metodi**, cioè il procedimento attraverso il quale dai dati di partenza si è giunti alle quantificazioni finali, di eventuali **accadimenti futuri** suscettibili di determinare uno scostamento degli oneri finanziari effettivi dalla quantificazione presunta iniziale.

L'art. 12 comma 2 l.r. 36/2001 prevede che nella relazione finanziaria non si dia conto soltanto delle spese che scaturiscono dall'intervento ma anche dei costi di gestione per l'amministrazione regionale in termini di organizzazione, di risorse umane, di dotazioni strumentali, di consulenze ecc. Sono i cosiddetti **oneri di gestione aggiuntivi**.

In presenza di oneri aggiuntivi, può rendersi necessaria la predisposizione della relazione tecnica anche per proposte di legge che rientrano nella tipologia di cui alla lett. a) art. 10 l.r. 36/2001.

Nel caso di proposte di legge con effetti finanziari che si producono in più anni e quindi impegneranno più annualità di bilancio, deve essere determinata la spesa a regime dell'intervento al fine di verificarne la compatibilità con il bilancio.

Non devono essere corredate dalla relazione tecnico-finanziaria le leggi di bilancio, le relative variazioni, di rendiconto e le leggi che, secondo quanto espressamente indicato nella relazione illustrativa, non producono effetti finanziari.

La relazione tecnica si compone di due parti:

- **analisi qualitativa** in cui si descrivono tutti gli elementi utili alla quantificazione (obiettivi prefissi, fonti e metodi utilizzati, eventi che possono incidere sulle grandezze stimate preliminarmente),
- **analisi quantitativa**, ovvero i dati numerici risultanti dai postulati di partenza.

Deve essere indicata la modalità di copertura finanziaria delle maggiori spese o delle minori entrate, con evidenziazione delle variazioni di bilancio necessarie.

Circa quest'ultimo caso è utile ricordare come il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale all'art. 119 comma 3, preveda la dichiarazione di improcedibilità da parte del Presidente del Consiglio regionale delle proposte di legge nel caso in cui siano prive della copertura finanziaria.

Sugli emendamenti alle proposte di legge apportati in sede di discussione in assemblea il Presidente del Consiglio regionale può chiedere una verifica del contenuto delle relazioni tecniche correlate. Similmente sulle proposte di legge di iniziativa consiliare sprovviste di tale documento, il Presidente del Consiglio regionale può chiedere alla Giunta di predisporre la relazione tecnica.

I controlli sulla relazione tecnico finanziaria ineriscono alla:

- coerenza tra relazione tecnica e contenuto della norma;
- verifica che i dati utilizzati nelle quantificazioni siano adeguati alle finalità che la norma si propone;
- omogeneità dei metodi utilizzati rispetto a quelli seguiti nella quantificazione di norme che prevedono interventi simili;
- compatibilità finanziaria della proposta con l'equilibrio complessivo del bilancio.

#### **4. Rapporto fra relazione tecnica e qualità della normazione**

Si può sostenere che gli elementi contenuti nella relazione tecnico-finanziaria contribuiscano, anche attraverso la motivazione dell'articolo "norma finanziaria", a conferire una maggiore trasparenza delle scelte operate dal legislatore. Inoltre la verifica dell'attendibilità delle stime e la quantificazione degli oneri di gestione sono parametri utili al fine di verificare la reale fattibilità di un provvedimento e la sua incidenza nella materia oggetto della disciplina.

La relazione tecnico-finanziaria, insieme a quella tecnico-normativa e alla relazione illustrativa delle finalità generali, può concorrere alla formulazione della motivazione, frutto di un "incrocio" fra le informazioni contenute nei vari documenti obbligatori. Nel caso sia stata esperita anche l'analisi di impatto della regolazione, le risultanze potranno costituire strumenti preziosi per capire i motivi che hanno condotto il legislatore alla decisione di intervenire modificando la disciplina di un settore già normato o normandolo ex novo.

La motivazione formale è la "summa" del contenuto di tutti i documenti che accompagnano il progetto di legge ed è pertanto collegabile ad essi sia quando li faccia propri, sia, e a maggior ragione, quando se ne discosti.

Si tratta di uno strumento, nelle intenzioni del legislatore toscano e di parte della dottrina, destinato a dar conto del processo politico-decisionale che ha portato alla presentazione della proposta di legge.

Nella pratica, la motivazione è frutto del lavoro dei funzionari degli uffici legislativi regionali. A distanza di più di un anno dall'entrata in vigore della l.r.55/2008 si può ben affermare che la sensibilità e la consapevolezza dei politici nei confronti della motivazione come "strumento" di drafting e miglioramento della qualità delle norme non si è affinata. Inevitabilmente il tecnico, per la sua stessa formazione, è portato a enfatizzare più gli aspetti giuridici che non quelli più attinenti alle decisioni politiche.

Sebbene la motivazione venga posta in votazione prima del voto finale, ovvero dopo aver concluso la votazione di tutto l'articolato (comma 4 dell'art. 8 l.r. 55/2008) allo scopo di assicurare la rispondenza finale fra contenuto dell'articolato e contenuto del "considerato", di fatto, soltanto una volta è accaduto che un consigliere sia intervenuto per fare una dichiarazione di voto prima dell'approvazione del preambolo. Peraltro la dichiarazione che non riguardava il contenuto del preambolo.<sup>1</sup>

Sarebbe forse necessario riprendere la riflessione teorica sul tema dell'obbligo di motivazione, sia dal punto di vista del quantum informativo nei confronti del cittadino che legge il "considerato", sia da quello, più generale, del miglioramento della qualità delle leggi.

In particolare, per quanto riguarda le norme finanziarie contenute in una proposta di legge, queste emergeranno chiaramente dalla lettura incrociata del contenuto della relazione illustrativa con quello della relazione tecnico-finanziaria, piuttosto che dal "considerato" relativo alla disposizione finanziaria dell'articolato.

Nondimeno è da introdurre un elemento problematico che riguarda le leggi finanziarie in genere.

La proposta iniziale della giunta regionale della legge di manutenzione 2009 prevedeva che le leggi di bilancio e relative leggi collegate (variazione, assestamento, rendiconto) non fossero motivate in quanto da ritenersi, secondo la dottrina tradizionale, leggi solo in senso formale. Il Consiglio regionale ha respinto questa proposta sulla base del presupposto che lo Statuto non esclude nessuna categoria di leggi dall'obbligo di motivazione. Contemporaneamente ha approvato la modifica del comma 2 dell'art.7 L. r. 55/2008 (l.r. 14 dicembre 2009 n. 75 "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009") che ha introdotto una deroga alla presentazione della relazione tecnico-finanziaria quando si tratti di leggi che, secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa, non comportano effetti finanziari.<sup>2</sup>

La norma novellata appare in contrasto con il principio dell'obbligatorietà della motivazione per tutte le leggi, ivi comprese le leggi di bilancio e leggi collegate. Se infatti per tale categoria non si ritiene necessaria la relazione tecnica in quanto contenitori di grandezze economiche (la legge di bilancio), ovvero trasferimenti di fondi da un capitolo (UPB) all'altro (leggi di assestamento), è difficile ipotizzare la stesura di motivazioni da parte del legislatore (rectius: i funzionari degli uffici preposti) più articolate o con contenuto diverso da quelle rinvenibili nei documenti tecnici.

Il preambolo, e più precisamente il "considerato", nel caso della legge di bilancio 2009 per il 2010 sotto riportata a titolo esemplificativo, contiene infatti dichiarazioni descrittive e tautologiche.

"Preambolo della L.R. 23 dicembre 2009, n. 78

Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010 e pluriennale 2010 - 2012.

Considerato quanto segue:

---

<sup>1</sup> Quanto riportato è avvenuto in occasione della votazione della l.r. 9 giugno 2009 n. 29 "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana".

<sup>2</sup> Naturalmente non è mai stata in discussione la necessità di motivare la legge finanziaria propriamente detta in quanto essa contiene pacificamente disposizioni di carattere normativo.

1. Di prevedere adeguati stanziamenti del bilancio di previsione per l'anno 2010 e del bilancio pluriennale 2010 - 2012 in funzione delle necessità di spesa per il sostegno delle politiche di intervento regionale da realizzare nel corso degli esercizi di riferimento;
2. La necessità di ottemperare agli indirizzi di cui alla risoluzione 28 luglio 2009, n. 87, di approvazione del documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) per l'esercizio 2010."

Similmente, nel preambolo della legge finanziaria 2009 per il 2010 sono contenuti cinque "considerato" del tutto descrittivi degli interventi che si intendono finanziare, e non poteva essere altrimenti.

"Considerato quanto segue:

1. Omissis
2. Omissis
3. Per quanto concerne il titolo III "Disposizioni in materia di programmazione regionale", ai fini dell'adozione da parte del Consiglio regionale del provvedimento di cui all'articolo 15, comma 3, lettera a) della legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 (Ordinamento contabile della Regione Toscana), nell'allegato A alla presente legge è riportata la rimodulazione delle previsioni finanziarie di piani e programmi vigenti;
4. Omissis
5. Per quanto concerne il titolo V "Disposizione per la gestione dei fondi regionali", si rende necessario apportare modifiche testuali a singole disposizioni di legge relative all'istituzione di fondi regionali, allo scopo di allineare la formulazione letterale delle norme stesse alle modalità di gestione finanziaria di tali fondi. Si rende inoltre necessaria la proroga fino al 31 dicembre 2012 del fondo istituito con l'articolo 34 della legge finanziaria per l'anno 2007, in quanto perdura il ritardo dei trasferimenti finanziari dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) a favore dell'Agenzia regionale Toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA)."

## **5. Relazione tecnica come elemento che concorre a formare la motivazione: analisi di alcune problematiche**

L'impatto sul bilancio regionale di una nuovo testo di legge si può ricavare dall'esame della relazione tecnica. Conseguentemente si possono dedurre la fattibilità dell'intervento, l'onerosità per la collettività toscana, l'adeguatezza e la coerenza dei mezzi finanziari in relazione agli obiettivi indicati nella relazione illustrativa. E' questo infatti un documento pienamente formalizzato e standardizzato fin dal 2003 (decisione Giunta regionale n. 24/2003).

E' inoltre lecito chiedersi il motivo per il quale il legislatore abbia avvertito la necessità di ricomprendere anche le leggi di bilancio fra quelle da motivare.

Si potrà validamente obiettare, e la dottrina prevalente lo fa, che in questo modo la volontà del legislatore viene esplicitata e resa trasparente a tutti i cittadini. Nel caso però delle leggi finanziarie, ribadisco, la motivazione può risultare tautologica, proprio perché le poste inserite in bilancio sono il frutto di una scelta politica che si esplicita in altre leggi.

La Regione Toscana, con piena condivisione a livello tecnico fra le strutture di Giunta e Consiglio, ha fatto un lavoro di standardizzazione e di puntualizzazione del contenuto di questi strumenti. L'esperienza del primo anno e mezzo dalla vigenza dell'obbligo di motivazione ha evidenziato le problematiche sopraesposte.

Alla luce di questa realtà ci può chiedere se non abbia qualche fondamento la tesi avanzata da una parte della dottrina secondo la quale, ai fini della migliore qualità del

testo normativo, “più opportuno sarebbe concentrarsi su alcuni elementi di *drafting*: le relazioni illustrative e le relazioni delle Commissioni d’Aula, ad esempio, potrebbero costituire un importante momento di riflessione endoprocedimentale....potrebbe essere utile standardizzare tali atti sotto profili sia formali che contenutistici, sanzionandone il mancato rispetto tramite precise conseguenze giuridiche, quali l’improcedibilità della stessa proposta di legge.”<sup>3</sup>

In altre parole è preferibile un preambolo “inutile” nel senso sopra accennato, oppure concentrarsi su altri strumenti di *drafting* sostanziale come la standardizzazione delle relazioni illustrative e la possibilità allargata a tutta la platea dei cittadini di accedere alla consultazione dei lavori delle commissioni consiliari?

---

<sup>3</sup> S. Boccalatte, “Aspetti teorici e formali della motivazione della legge: l’esperienza toscana (l.r. 55/2008) alla luce della casistica straniera”, Relazione all’Osservatorio Legislativo Interregionale, settembre 2009, in <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2009/settembre%202009/ALL3-sett-09.pdf>.